



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E DE CIÊNCIAS**  
**SOCIAIS – FAJS**

**EMORY DE OLIVEIRA FENELON**

**DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: funções jurisdicionais e**  
**administrativas**

Brasília  
2015

**EMORY DE OLIVEIRA FENELON**

**DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: funções jurisdicionais e administrativas**

Monografia a ser apresentada como requisito para aprovação no Curso de Direito do UniCEUB.

Orientador: Carlos Orlando Pinto

Brasília  
2015

**EMORY DE OLIVEIRA FENELON**

**DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: funções jurisdicionais e administrativas**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.  
Orientador: Prof. Carlos Orlando Pinto

Brasília, 25 de setembro de 2015.

Banca Examinadora

---

Prof. Orientador: Carlos Orlando Pinto

---

Prof. Salomão Barbosa

---

Prof. João Braga

## RESUMO

A presente pesquisa tratar-se-á do confronto entre as diferentes correntes de interpretação acerca da natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União, adentrando a dicotomia de serem elas decisões jurisdicionais ou de natureza administrativa. Como consequência, também será analisada a natureza jurídica organizacional dessa Corte de Contas, a vinculação ao Poder Legislativo em contraposição à discutida independência e autonomia. Cabe ressaltar que as conclusões a respeito dessas divergências possuem consequências práticas em relação à possibilidade de reexame das decisões do TCU pelo Poder Judiciário, restringindo-a à revisão apenas da sua conformidade com a lei ou até mesmo, abrangendo o seu escopo e analisando o mérito do ato. Dessa forma, pretende-se que ao final desta pesquisa seja possível depreender sobre a corrente mais coerente, não apenas na visão constitucional-legal, mas pela prática habitual.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Direito Constitucional. Tribunal de Contas da União. Natureza Jurídica. Decisões.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Breve contexto histórico .....	9
1.2 Evolução das Cortes de Contas e de suas atribuições.....	10
1.3 O funcionamento da Corte de Contas da União.....	12
<b>1.3.1 Estrutura Institucional.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3.2 As competências constitucionais do TCU.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.3 A atuação do TCU na fiscalização das contas públicas.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.4 Controle externo e externo.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.5 Modalidades de exercício da fiscalização das contas públicas.....</b>	<b>27</b>
1.3.5.1 <i>Fiscalização contábil.....</i>	27
1.3.5.2 <i>Fiscalização financeira.....</i>	28
1.3.5.3 <i>Fiscalização orçamentária.....</i>	28
1.3.5.4 <i>Fiscalização operacional.....</i>	29
1.3.5.5 <i>Fiscalização patrimonial.....</i>	29
<b>1.3.6 Princípios constitucionais vinculados à atividade fiscalizatória do TCU.</b>	<b>29</b>
1.3.6.1 <i>Princípio da legalidade.....</i>	30
1.3.6.2 <i>Princípio da legitimidade.....</i>	30
1.3.6.3 <i>Princípio da economicidade.....</i>	31
<b>2 JURISDIÇÃO.....</b>	<b>32</b>
2.1 Função jurisdicional no sistema brasileiro.....	35
2.2 Órgãos do Poder Judiciário.....	36
2.3 Prestação jurisdicional.....	39

2.4 O processo no Tribunal de Contas da União.....	42
<b>3 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>44</b>
3.1 Natureza Jurídica.....	44
3.1.1 Coisa julgada administrativa.....	46
3.1.2 Das decisões do Tribunal de Contas da União.....	48
3.2 Eficácia de suas decisões.....	53
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

A Administração pública, em sentido amplo, é “o aparato que o Estado possui para dar forma às ideias do governo.”<sup>1</sup> O aparelho estatal exerce atividades administrativas através dos órgãos que compõem o próprio Estado e as entidades da Administração indireta, criadas para o seu auxílio. Tais atividades são desenvolvidas através do “poder-dever” atribuído pelas competências aos agentes públicos. Esses deveres pressupõem a satisfação do interesse público, das necessidades da coletividade.<sup>2</sup>

É complexo definir claramente o conceito de Administração Pública, pois a expressão pode ser relacionada a diferentes sentidos e interpretações, e a mesma atua em diversos campos da atividade administrativa.<sup>3</sup> Mas, em síntese, a Administração Pública consiste no conjunto de órgãos e entidades que trabalham em prol da consecução da vontade política do governo, sempre voltada para a satisfação do interesse público.

Por possuir como objetivo primordial a satisfação do interesse público é necessária a utilização de diversos mecanismos que verifiquem sua atuação, prevenindo atos lesivos à sociedade. Dentre essas ferramentas disponibilizadas aos administradores, o controle é fundamental para que a Administração Pública atinja esse objetivo através da correta utilização dos seus recursos.

No Brasil, o controle da Administração Pública pode ser realizado em diversas modalidades: controle interno, controle externo, controle social, autotutela administrativa e *accountability*. O Tribunal de Contas da União é auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo federal e suas atribuições vêm sendo ampliadas ao longo do tempo, na medida em que cresce a importância de se verificar a conformidade entre os atos da Administração pública, seus objetivos previamente traçados e o interesse público.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.32

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2009. p.115

<sup>3</sup> MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. Atlas: São Paulo. 2008.p.67

<sup>4</sup> SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João. *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.p.95

Ao exercer a função de julgador das contas de responsáveis por recursos públicos, o Tribunal de Contas da União tem a prerrogativa de imputar multas ou débitos a esses administradores por irregularidades na aplicação desses valores ao por ocasião de dano ao Erário e, essas decisões possuem força de título executivo extrajudicial. Assim, é possível que a cobrança dessas decisões seja feita através de uma ação de execução judicial, segundo os moldes do Código de Processo Civil.

Porém, por serem capazes de afetar direitos, causar restrições e débitos aos indivíduos, nesses casos, é conferida, ao longo do processo, a garantia ao contraditório é à ampla defesa.

Apesar disso, muito é discutido acerca da possibilidade de revisão dessas decisões pelo Poder Judiciário, visto que o Tribunal de Contas da União é órgão autônomo e independente, e da própria natureza jurídica de seus acórdãos, pois apesar de termos no Brasil o princípio da unidade de jurisdição, as decisões das Cortes de Contas possuem força conferida ao ajuizamento de uma ação de execução.

Esta monografia pretende examinar esse tema, e, para tanto, encontra-se estruturada em três capítulos e pretende demonstrar, através da pesquisa doutrinária e jurisprudencial, qual a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União.

No primeiro capítulo, procede-se à exposição da origem e evolução da Corte de Contas no Brasil, apresentando um breve contexto histórico e a expansão em suas atribuições. Além disso, é demonstrado o funcionamento do Tribunal de Contas da União nos dias de hoje, conceituando-se o controle da Administração Pública e inserindo o TCU nesse âmbito.

O segundo capítulo, por sua vez, abordará a forma de prestação jurisdicional no Brasil, o que é jurisdição e quais são os órgãos detentores de tal poder.

Por fim, no terceiro e último capítulo será discutida a natureza jurídica das decisões da Corte de Contas, analisando sua eficácia e aplicabilidade no controle externo brasileiro.



## 1. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### 1.1 Breve contexto histórico

O início do controle das contas públicas no Brasil se dá no período colonial. Em 1680, surgiram as Juntas das Fazendas das Capitanias e do Rio de Janeiro, que eram subordinadas a Portugal. Em 1808, no reinado de D.João VI, criou-se o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, que acompanhavam a execução da despesa pública.<sup>5</sup>

Após a Proclamação da Independência do Brasil, a Constituição de 1824 transformou o Erário Régio em Tesouro e, assim, surgiram os primeiros orçamentos. E, em 1826, surgiu a primeira ideia de criação de um Tribunal de Contas com um projeto de lei proposto por Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges.<sup>6</sup>

A evolução histórica do surgimento do Tribunal de Contas continua no ano de 1831, quando foi instituído o Tribunal do Tesouro Público Nacional com o principal objetivo de contenção dos gastos públicos.<sup>7</sup>

A instituição do Tribunal de Contas – TC no Brasil deu-se por meio do Decreto 966, em 1890, sendo uma iniciativa do então Presidente da República Marechal Deodoro da Fonseca e seu Ministro da Fazenda, Rui Barbosa. Nesse primeiro momento, o TC tinha como atribuições a análise mensal de receitas e despesas, conferindo o resultado e informando ao Legislativo, e o julgamento das contas dos responsáveis por recursos públicos. Em 1891, o Tribunal de Contas foi inserido no texto Constitucional.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de Contas: Julgamento e Execução*. Edicamp: Campinas, 2002.p.54

<sup>6</sup>FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de Contas: Julgamento e Execução*. Edicamp: Campinas, 2002.p.55

<sup>7</sup>CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.p.72

<sup>8</sup>RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.87

Essa Constituição de 1891 conferiu ao TCU as competências de examinar, revisar, julgar e liquidar as contas de receita e despesa, além de analisar a sua legalidade antes da apresentação ao Congresso Nacional.<sup>9,10</sup>

No período de 1894 a 1930 houve a institucionalização do Tribunal de Contas. Porém, o golpe do Estado Novo, o fechamento do Congresso Nacional e a revogação da Constituição de 1934 enfraqueceram o sistema brasileiro de controle e a Corte de Contas teve seu papel reduzido na Constituição de 1937.<sup>11</sup>

Com o advento da Constituição de 1946, o Tribunal de Contas teve suas atribuições devolvidas, além de passar a ser responsável também pelos registros de aposentadoria e julgamento das contas de gestores das autarquias. Porém, após o golpe militar, a Carta Magna de 1967 restringiu novamente a capacidade de fiscalização do Tribunal de Contas.<sup>12</sup>

Com o fim do período de autoritarismo (1964-1985), começou a haver maior preocupação em elevar o nível de transparência do Estado brasileiro. A democratização do país carregava como pressuposto o controle do aparelho estatal pela sociedade civil.<sup>13</sup>

## 1.2 Evolução das Cortes de Contas e de suas atribuições

A mudança da sociedade durante o século XX aconteceu concomitantemente com transformações no Estado, como não poderia deixar de ser. E, assim, também evoluíram as instituições, absorvendo “este novo conceito de poder político, em que a legitimidade, mais do que a legalidade estrita o foi no passado, é a pedra de toque da juridicidade.”<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de Contas: Julgamento e Execução*. Edicamp: Campinas, 2002.p.51-54

<sup>10</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Tribunal de Contas – Aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.p.23

<sup>11</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.89

<sup>12</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.89

<sup>13</sup> MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. Atlas: São Paulo. 2008.p.72

<sup>14</sup> Sousa, Alfredo José et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Pag 83

A nova República e a Constituição Federal de 1988 restauraram e ampliaram os poderes e a autonomia da Corte de Contas, sendo o TC um órgão público de controle externo, que presta auxílio ao Congresso Nacional, investido de jurisdição própria sob as matérias de seu rol de atribuições, designadas pelo próprio constituinte originário.<sup>15</sup>

Essa expansão em suas atribuições foi reiterada pela súmula 347 do Supremo Tribunal Federal – STF, em que este Tribunal afirma que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.” Entendimento confirmado na Ação direta de inconstitucionalidade nº 215/PB que assevera que:

“[...] com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos tribunais de contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da república. a impugnação ao vocábulo 'apreciar', empregado pela constituição estadual em substituição ao termo 'julgar', adotado pela carta federal quanto a mesma atribuição do tribunal de contas, não dá lugar a sua suspensão liminar, sob pena de virtual desaparecimento da função de controle que o dispositivo contempla.”

Assim, ao longo da história, essa instituição foi tendo seus preceitos e atribuições melhor delimitados. E, enfim, com a Carta Magna de 1988 o TCU tornou-se um órgão público de controle externo e teve ampliadas as suas atribuições, alcançando a competência de auxiliar o Congresso Nacional no controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional dos recursos da União, passando a fiscalizar também as renúncias de receitas e aplicações de subvenções.<sup>16</sup>

Portanto, hoje, o controle externo da Administração pública federal é realizado pelo Congresso Nacional com auxílio do TCU – Tribunal de Contas da União.

Porém, muito é discutido sobre a relação entre o TCU e o Congresso Nacional. A Constituição Federal de 1988 dispõe como uma relação de auxílio, e a depender da interpretação, pode-se ter ideia de certa subordinação. Contudo, ao

---

<sup>15</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.92

<sup>16</sup> FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de Contas: Julgamento e Execução*. Edicamp: Campinas, 2002.p.63

analisarmos as atribuições realizadas pela Corte de Contas percebe-se que seu papel vai muito além ao de um mero auxiliar no controle externo.

Além da expansão trazida pela CF/88, as mudanças na sociedade ao longo dos anos produzem impactos na Administração Pública e, conseqüentemente, na forma como deve ser exercido o controle externo, pois é importante que o controle evolua na mesma direção que o objeto controlado.<sup>17, 18</sup>

Assim, é imprescindível que os órgãos de controle externo se adaptem a essa realidade que exige mais agilidade e objetividade, buscando prioridades finalísticas e não tanto procedimentais. Realidade essa de maiores pressões populares por transparência na gestão estatal, novos desafios ambientais e as diferentes demandas da sociedade democrática moderna.<sup>19</sup>

### 1.3. Funcionamento da Corte de Contas da União

Essencial para a manutenção da democracia e da efetividade na aplicação de recursos públicos, o Tribunal de Contas da União – TCU é objeto de muitas discussões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito da natureza jurídica de sua estrutura organizacional e também de suas decisões.

Muito se discute acerca de ser o TCU um órgão autônomo, que exerce a função de julgador das contas dos gestores de dinheiros públicos, sem pertencer a nenhum dos Poderes da República, ou ser paciente de alguma subordinação intrínseca à sua função em relação ao Poder Legislativo. Além disso, debate-se a respeito de a natureza jurídica de suas decisões ser jurisdicional ou administrativa, de caráter definitivo ou passível de revisão e reforma pelo Poder Judiciário.

Entre as funções dos Tribunais de Contas, é possível distinguir as seguintes classes de atribuições: fiscalizadora, opinativa, de julgamento, sancionadora,

---

<sup>17</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 19

<sup>18</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.p.74

<sup>19</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões*. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 19

corretiva, consultiva, informativa, normativa e de ouvidor.<sup>20</sup> No tópico das competências constitucionais do TCU, será possível visualizar essa classificação relativa a cada artigo da Carta Magna.

### 1.3.1 Estutura Institucional

O Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública. A sua sede é em Brasília, mas possui representação em todas as capitais e sua jurisdição abrange todo o território nacional. O controle realizado pelo TCU abrange todo cidadão que tenha em seu poder recursos públicos da União.<sup>21</sup>

O TCU é composto por nove Ministros, indicados pelo Presidente da República (1/3) e pelo Congresso Nacional (2/3), e três auditores, nomeados entre aprovados em concurso público. Esses cargos são vitalícios e só podem ser preenchidos por brasileiros natos, com mais de 35 anos e menos de 65 anos, dotados de idoneidade moral e reputação ilibada, notório saber jurídico, contábil, econômico e financeiro ou de administração pública, além de mais de 10 anos de função utilizando esses conhecimentos.<sup>22</sup>

A fiscalização feita pelo TCU é realizada seguindo os procedimentos de auditoria, levantamentos da auditoria, inspeções e acompanhamento. As decisões são tomadas em três colegiados: o Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras. E, quando atua como fiscal da lei, a Corte de Contas possui um Ministério Público, independente do Ministério Público da União, que atua exclusivamente junto ao TCU.<sup>23</sup>

Atualmente, os Tribunais de Contas pertencem à Administração Pública direta e, portanto, são órgãos despersonalizados. Assim sendo, pertencem à estrutura de

---

<sup>20</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões*. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 19.

<sup>21</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.101

<sup>22</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.101-103

<sup>23</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.101-103

um dos três Poderes, tendo sua personalidade jurídica pertencente à pessoa jurídica de direito público em que está inserido, no caso do TCU, a União.<sup>24</sup>

Nessa seara, emerge a discussão acerca da natureza jurídica da própria Corte de Contas. Há divergências em relação à subordinação do TCU ao Poder Legislativo ou à sua classificação como órgão independente, desconexo de qualquer Poder da República.

Não há unanimidade no entendimento sobre a existência de vinculação do TCU a algum dos três Poderes, existindo diferentes posicionamentos. Para uma corrente, o artigo 71 da Constituição Federal de 1988<sup>25</sup> apresenta o TCU como integrante do Poder Legislativo, pois atua dentro de atividades típicas desse Poder, como a fiscalização. Por outro lado, alguns doutrinadores entendem que o TCU não pertence a nenhum dos Poderes, sendo um órgão independente e autônomo e que, quando atua em auxílio ao Congresso Nacional, não é subordinado, sendo esta a corrente majoritária.

Porém, apesar de ser despersonalizado, segundo Chaves<sup>26</sup>, o TCU é um órgão independente, pois sua função institucional está delimitada na Constituição e não possui qualquer subordinação hierárquica, além de ser dotado de capacidade postulatória e poder figurar em processos judiciais como parte, na defesa de seus direitos ou competências. Além disso, o mesmo autor usa como argumento, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal – STF – decidiu, com unanimidade, que o TCU possui legitimidade para fazer sustentação oral quando for parte coatora.

Como o controle é um instrumento de democracia, pois é um direito da sociedade exigir a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos, por realizar essa fiscalização e colaborar para certificar a efetividade das políticas públicas, o TCU é uma ferramenta da democracia, devendo, portanto, ser titular de garantias que assegurem a devida autonomia que é necessária para a correta realização de sua função.

---

<sup>24</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.85

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>26</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.85-87

Assim entende o Supremo Tribunal Federal, conforme jurisprudência a seguir<sup>27</sup>:

HABEAS CORPUS. PEDIDO DE TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO, FRAUDE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E FORMAÇÃO DE QUADRILHA. ALEGAÇÃO DE ATIPICIDADE DA CONDUTA DEBITADA À PACIENTE. AUSÊNCIA DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A REGULARIDADE OU IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DE OBRAS EM AEROPORTOS BRASILEIROS. IMPROCEDÊNCIA DA TESE DEFENSIVA. FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. ORDEM DENEGADA.

(...)

3. Eventual decisão do Tribunal de Contas da União sobre as contas da Administração não constitui condição de punibilidade dos crimes da Lei 8.666/1993. A relação entre a esfera de contas e a esfera judicial-penal é de independência. Essas instâncias são independentes ou autônomas, não ficando condicionadas a abertura do inquérito nem a propositura da denúncia à conclusão de um eventual processo de julgamentos de contas em qualquer Tribunal de Contas do País, inclusive o TCU.

4. Os Tribunais de Contas não se destinam especificamente a velar pelo princípio do sistema penal eficaz, mas à função que a própria Lei Maior do País designa por “controle externo”. A previsão constitucional desse aparato orgânico-funcional de controle externo não tem outro objetivo imediato senão o de evitar o desgoverno e a desadministração. Controle externo em que avulta o poder-dever de “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” e de “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município” (incisos II e VI do art. 71 da Constituição Federal). Procedimentos em que se aferem a legalidade, a legitimidade e a economicidade das práticas públicas.

5. A investigação propriamente penal, tão própria da Polícia quanto do Ministério Público, pouco tem a ver com o “Sistema Tribunais de Contas”, porque os Tribunais de Contas, a partir do TCU, são órgãos de controle externo das unidades administrativas de qualquer dos três Poderes da República, e desempenham uma função que não é a jurisdicional. Atuando eles ora autonomamente ou sem nenhum vínculo com o Poder Legislativo, ora por modo auxiliar ao controle externo que também é próprio do Poder Legislativo. 6. Ordem denegada.

(STF - HC: 103725 DF , Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 14/12/2010, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012)

A obra “Controle Externo na Gestão Pública” cita uma ação direta de inconstitucionalidade, julgada em 1984 pelo STF, em que a maior instância do Poder

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF - HC: 103725 DF , Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 14/12/2010, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012



Judiciário declarou que “o Tribunal de Contas, embora órgão autônomo, integra no sistema Constitucional o Poder Legislativo, sem ser, contudo, órgão preposto.”<sup>28</sup>

Porém, também de acordo com Fernando Chaves<sup>29</sup>, o próprio perfil institucional do TCU impede que este seja incluído na tradicional tripartição de poderes, pois é um órgão que precisa de ampla autonomia para a realização de suas atribuições de forma efetiva. Mas, apesar de ser detentor de autonomia funcional, orçamentária, financeira e administrativa, e de não estar expressamente integrado à estrutura de qualquer dos Poderes, o TCU, certamente não é um quarto Poder.

Indo mais além, apesar de ser mencionado na CF como um órgão auxiliar no exercício do controle de contas públicas, percebe-se, pelo vasto conjunto de competências privativas elencadas pela Carta Magna a esse órgão, que qualquer estudo sobre controle externo no Brasil encontra a função muito mais ligada a esse Tribunal que ao próprio Congresso. Portanto, para Francisco Chaves<sup>30</sup> a visão desse órgão como mero auxiliar é errônea, pois mesmo sendo o titular do controle externo brasileiro, o Congresso Nacional não pode realizar as tarefas que foram designadas ao TCU.

### **1.3.2 As competências constitucionais do TCU**

Segundo a jurisprudência do STF, os tribunais de contas, desempenhando as suas atribuições constitucionais, são competentes para realizar o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público, sendo que podem impedir a aplicação daqueles que entendem ser inconstitucionais.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o Tribunal de Contas da União em seu Título IV – Da Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

---

<sup>28</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.85-90

<sup>29</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.85-90

<sup>30</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.85-90



Como demonstrado, no texto constitucional, no capítulo destinado ao Poder Legislativo, ao TCU é atribuída a competência de auxiliar o Congresso Nacional no desempenho do controle externo. Porém, não há disposição expressa vinculando o TCU ao Poder Legislativo ou subordinando-o ao Congresso Nacional.<sup>31</sup>

Para Lima<sup>32</sup>, a localização do assunto leva ao entendimento de que a importância do controle externo vai além de aspectos de eficiência da gestão pública ou da adequada administração financeira, mas é matéria que abrange o equilíbrio dos Poderes da República na organização do Estado.

Além disso, ao classificar e dispor sobre o TCU no capítulo referente ao Poder Legislativo, a Carta Magna vincula suas atribuições à atividade de fiscalização feita pelo Parlamento, uma das funções típicas desse Poder. Porém, é importante atentar-se para o fato de que o Tribunal de Contas possui uma seção própria na CF/88, indicando o status de órgão constitucional autônomo.<sup>33</sup>

As competências constitucionais do TCU estão elencadas no artigo 71 da Carta Magna, sendo que essas onze atribuições não prejudicam outras constantes na Constituição Federal, como as dos artigos 33, §2º; 72, §1º; 74, §2º e do artigo 161, parágrafo único, a seguir dispostas<sup>34, 35</sup>:

- Analisar as contas anuais do Presidente da República;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;

---

<sup>31</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.90

<sup>32</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 28.

<sup>33</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 28.

<sup>34</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>35</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 44

- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios;
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre as fiscalizações realizadas;
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades;
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais;
- Elaborar parecer prévio sobre contas de governo de território.

Assim, as funções fiscalizadora, opinativa, de julgamento, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, normativa e de ouvidor do TCU estão elencadas na Constituição Federal.

A função fiscalizadora importa na realização de inspeções e auditorias, na apreciação da legalidade de atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal na Administração Pública Federal, além da análise de renúncia de receitas e contratos e atos administrativos em geral. Essas auditorias

podem ser realizadas por solicitação do Congresso Nacional, por denúncias ou por iniciativa da própria Corte de Contas.<sup>36</sup>

A função consultiva ou opinativa consiste na elaboração de pareceres prévios, de caráter técnico, a respeito da prestação de contas dos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com a finalidade de auxílio do julgamento que deve ser feito pelo Congresso Nacional. Além dos pareceres, o TCU pode ser consultado acerca de dúvidas sobre a legislação de matérias de sua competência.<sup>37</sup>

Quando atuante na função informativa, o TCU presta informações ao Congresso Nacional sobre o resultado de suas auditorias, representa ao órgão competente acerca de irregularidades encontradas e encaminha ao Congresso Nacional o seu relatório de atividades. Já na função de julgamento, a Corte de Contas julga as contas de administradores de dinheiros públicos, nos termos do artigo 71, II da Constituição Federal.<sup>38, 39</sup>

Em casos de constatação de irregularidades de contas prestadas e de ilegalidades de despesas, o TCU atua no papel sancionador e aplica sanções previstas na Lei 8.443 de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, fixando prazos para o cumprimento da lei. Quando as suas determinações não são cumpridas, é exercida a função corretiva, pois a Corte de Contas determina a sustação do ato impugnado, em casos de ilegalidade em atos administrativos.<sup>40</sup>

O Tribunal de Contas pode, ainda, atuar na função normativa, expedindo atos normativos, com caráter impositivo, sobre matérias de sua competência, pelo poder regulamentar outorgado por sua Lei Orgânica. E, já na função de ouvidor, recebe denúncias a respeito de irregularidades no uso de recursos públicos. Essas

---

<sup>36</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 47

<sup>37</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 48

<sup>38</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 48

<sup>39</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>40</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 49

representações podem ser realizadas por atores do controle interno, partidos políticos, sindicato, autoridades, sindicatos e por qualquer cidadão.<sup>41</sup>

Ademais, além da Constituição Federal, diversas leis conferem atribuições ao TCU, como a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), Lei de Parceria Público Privada (Lei nº 11.079/2004), Lei de contratação de consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005), Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/1997), além das edições das leis orçamentárias.

### **1.3.3 A atuação do TCU na fiscalização das contas públicas**

O Tribunal de Contas da União segue vários procedimentos para a efetivação de sua atribuição de fiscalização, quais sejam: auditoria, levantamentos da auditoria, inspeções e acompanhamento. Depois disso, as decisões são tomadas em três colegiados: o Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras. Além disso, no papel de *custos legis*, o TCU funciona juntamente com um Ministério Público, independente do Ministério Público da União, que atua exclusivamente junto ao TCU.<sup>42</sup>

### **1.3.4 Controle externo e externo**

A expressão controle, originária do francês *contrôle*, definida no dicionário online *Priberam*<sup>43</sup>, significa ato de direção, de orientar uma ação ou serviço, por meio da fiscalização e indicação quanto à melhor maneira de realizá-lo.

Controlar é uma característica humana e da vida em sociedade e, para haver controle, deve existir um padrão pré-estabelecido de comparação. A eficácia de um sistema de controle é medida de acordo com a proximidade entre objetivos fixados e resultados.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 49

<sup>42</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controle externo da administração pública federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.115

<sup>43</sup> "CONTROLE", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa online, 2008-2013, <http://www.priberam.pt/dlpo/controle> [consultado em 01-11-2014]

<sup>44</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.56

Em sua função administrativa, o controle existe desde os primórdios, sempre pretendendo estabelecer formas de supervisão sobre o trabalho e a produção. Seguindo a visão de Hobbes e Maquiavel de que o homem é mau por natureza, o controle torna-se essencial e é considerado uma função administrativa por Henri Fayol.<sup>45</sup>

Portanto, o controle consiste na formação de padrões de desempenho que relacionam as ações executadas do que é esperado pela empresa, permitindo aumentar as chances de que tudo aconteça conforme o que foi anteriormente estabelecido.<sup>46</sup>

Em relação ao seu objeto, o controle pode ser de legalidade, quando examina a conformidade entre os procedimentos administrativos e as leis; de mérito, quando avalia os parâmetros de conveniência e oportunidade; e de gestão, que foca na realização dos resultados pretendidos, medindo eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.<sup>47</sup>

Na classificação concernente ao tempo de realização, o controle pode ser prévio, concomitante ou subsequente. Geralmente, o controle prévio possui função preventiva e é realizado internamente, o controle concomitante costuma ser provocado por denúncias ou solicitações de outros órgãos de controle, enquanto o controle *a posteriori* tem como objetivo a realização de avaliações periódicas, com finalidade corretiva e sancionadora.<sup>48</sup>

No âmbito público, o controle da gestão abrange órgãos, entidades, administradores e pessoas que contratam com a Administração Pública, é o chamado controle institucional, e pode ter como formas o controle externo, o controle interno e a autotutela administrativa.<sup>49</sup>

A autotutela da Administração é o “poder-dever que a autoridade possui de anular seus próprios atos ou de seus subordinados, quando eivados de ilegalidade;

---

<sup>45</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controle externo da administração pública federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.115-117

<sup>46</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controle externo da administração pública federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.115-117

<sup>47</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 4

<sup>48</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 4

<sup>49</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.56-59

ou de revogá-los quando, apesar de legais, estão contrários ao interesse público.”<sup>50</sup>

Esse instituto é mencionado pelo STF<sup>51</sup> em sua súmula nº 473:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O controle, previsto constitucionalmente, quando exercido internamente, é “a ação exercida, sobre si própria, pela organização responsável pelo desempenho da atividade controlada.”<sup>52</sup> É um controle inserido em toda a Administração Pública brasileira, em todos os níveis e poderes, organicamente, visando atingir os objetivos governamentais em todos os seus níveis e sempre observando os limites legais. Também pode ser chamado de controle intra-orgânico ou controle intra-administrativo<sup>53</sup>, porém, não se confunde com autotutela, pois não lhe é atribuída a capacidade de anular ou revogar atos administrativos. Essa espécie de controle é um precursor da eficácia do controle externo e avalia a legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.<sup>54</sup>

O controle interno possui natureza preventiva e tem como objetivo a avaliação da gestão dos administradores públicos, verificando a legalidade e legitimidade dos atos da Administração e avaliando resultados nos quesitos de economicidade, eficiência e eficácia. A sua relevância reside na redução de fraudes e irregularidades na gestão pública e, dessa maneira, o seu fortalecimento e eficácia garantem a correta administração do dinheiro público.<sup>55</sup>

Ainda, fortalecendo a importância do controle interno, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, §1º, assevera que “os responsáveis pelo controle interno,

<sup>50</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.56-59

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. In: Súmulas. Supremo Tribunal Federal, Data de Aprovação: Sessão Plenária de 03/12/1969. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FL.SV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 15 de setembro de 2015.

<sup>52</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. Atlas: São Paulo. 2008.p.78

<sup>53</sup> REVISTA TCU, v.33, nº4

<sup>54</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.61

<sup>55</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 357-369

ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”<sup>56</sup>, objetivando avaliar o cumprimento de metas orçamentárias, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão dos órgãos da Administração Pública Federal, controlar as operações de crédito, direitos e haveres da União, assim como avais e garantias, e apoiar o controle externo a realizar sua função institucional.<sup>57</sup>

A Lei Orgânica do TCU também reforça esse instituto em seu artigo 49, informando que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]”.<sup>58</sup>

Segundo Lima <sup>59</sup>, para o bom funcionamento do controle interno, a doutrina elenca alguns princípios, entre os quais:

- Princípio da segregação de funções, que indica que um mesmo indivíduo não pode ser responsável por áreas que executam e controlam certa atividade simultaneamente;
- Princípio da autorização hierárquica, que impõe a necessidade de autorizações para execução de tarefas;
- Princípio da supervisão, que se encontra interligado ao princípio da autorização hierárquica e também se preocupa com o controle mútuo entre os administradores na realização de suas tarefas;
- Princípio de acesso limitado e autorizado ao ativo, que procura proteger os recursos institucionais, preconizando a realização de verificações físicas em confronto com os registros documentais, além de acesso apenas a sujeitos qualificados;
- Princípio de controle sobre as transações, que abrange o acompanhamento de fatos contábeis e financeiros, verificando a conformidade com as normas e com as respectivas autorizações;
- Princípio da adequada seleção, que pressupõe a qualificação e treinamento dos administradores, existência de rodízio de funções e a existência de código de ética e remuneração compatível;

---

<sup>56</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal, 2005.

<sup>57</sup> Revista TCU, v.33, n.94

<sup>58</sup> BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

<sup>59</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 359



- Princípio da correção dos desvios identificados, que aplica os resultados do controle interno, propiciando melhoria contínua nos processos de gestão pública.

A interação entre os controles interno e externo é prevista no inciso IV, artigo 74 da Constituição Federal <sup>60</sup>, que preceitua que o sistema de controle interno deve “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.” Assim, existe uma parceria entre as duas funções, sem qualquer tipo de subordinação e com as competências constitucionais perfeitamente delimitadas. Outro momento em que ocorre comunicação entre as duas modalidades é na avaliação do controle interno feita pelo TCU. <sup>61</sup>

No âmbito de atuação do TCU, podemos ter como exemplo a execução de Tomada de Contas Especial. Nesse caso, o controle interno deve transmitir e contribuir para sua realização, informando sobre a ciência de qualquer irregularidade. Porém, no caso de auditorias, como de conformidade ou a operacional, o controle interno tem a opção de auxiliar o controle externo fornecendo documentos pertinentes ao caso, mas não haveria razão para que isso não ocorresse. <sup>62</sup>

Em relação ao controle externo, é a faculdade de um ente estatal fiscalizar atos de gestão de outros entes, que não se enquadram no âmbito de sua estrutura. <sup>63</sup> Esse acontece quando a prestação de contas de gestores públicos é realizada por ente situado fora do âmbito do agente fiscalizado para garantir que os dinheiros e bens públicos sejam alocados de forma eficiente para atender aos interesses da coletividade. Dessarte, o sistema de freios e contrapesos pode ser tido como um tipo de controle externo. <sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>61</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.62-70

<sup>62</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.62-70

<sup>63</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.112

<sup>64</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.118



O controle externo deve avaliar certas dimensões para chegar a seu objetivo, sendo elas: legalidade e legitimidade; economia, eficiência, eficácia e efetividade. Essas perspectivas podem ser analisadas em separado ou conjuntamente, tendo cada uma delas a prioridade devida em cada caso.<sup>65</sup>

O sistema de controle externo pode ser dividido em: controle parlamentar direto, controle exercido pelo Tribunal de Contas e controle judicial.<sup>66</sup>

O controle parlamentar direto também pode ser chamado de controle político e é de competência do Poder Legislativo. Tem como objeto as decisões políticas do Poder Executivo e alguns de seus instrumentos práticos são as Comissões Parlamentares de Inquérito, as convocações de autoridades para informações e a sustação de atos exorbitantes do Poder Executivo.<sup>67</sup>

Já o controle exercido pelo Tribunal de Contas é conhecido como controle técnico e é exercido em auxílio aos órgãos do Poder Legislativo, em todas as instâncias governamentais.<sup>68</sup>

O controle judicial é executado pelo Poder Judiciário, seguindo o determinado pela Constituição Federal e possui como instrumentos os remédios constitucionais do artigo 5º da CF/88.<sup>69</sup>

Existe ainda a identificação doutrinária de dois sistemas de exercício do controle externo: o Sistema de Auditorias-Gerais e o Sistema de Cortes de Contas. Historicamente, os Tribunais de Contas enfatizavam a verificação da legalidade, enquanto que as Auditorias-Gerais priorizavam o desempenho dos auditados. Atualmente, porém, as Cortes de Contas já adotam critérios de medida de desempenho que se assemelham ao controle de Auditorias-Gerais, como é o caso das auditorias operacionais.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controle externo da administração pública federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.p.125

<sup>66</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p.119

<sup>67</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 7

<sup>68</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 7

<sup>69</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 6

<sup>70</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 10.

No Brasil, o sistema adotado é o de Tribunais de Contas, que é caracterizado pelas decisões colegiadas e o caráter coercitivo de suas deliberações, podendo impor sanções pecuniárias ou não.<sup>71</sup>

Outra forma de derivação do controle é a chamada *accountability* [responsabilização]. *Accountability* é uma expressão em inglês que abrange o conjunto de mecanismos que garantem o controle social sobre a gestão pública através do dever de prestar contas e da responsabilização dos agentes públicos. Esse tipo de controle pode ser realizado de maneira horizontal, através da existência de agências estatais, como o Tribunal de Contas; ou de forma vertical, pelo voto e participação popular.<sup>72</sup>

Amplamente falando, a prestação de contas é a demonstração à sociedade de onde os recursos públicos foram aplicados. Além de já bem solidificada nos costumes, a prestação de contas é expressamente positivada no ordenamento jurídico. A Constituição Federal - CF<sup>73</sup>, no parágrafo único de seu artigo 70, deixa clara a necessidade dos administradores públicos realizarem esse instituto de *accountability* ou a transparência na gestão pública.<sup>74</sup>

Existe uma íntima ligação entre o controle da Administração Pública e o Estado Democrático de Direito. As características necessárias para um Estado ser democrático incluem o sistema de freios e contrapesos e que o povo seja a origem do poder. Assim, tanto o controle externo de um Poder sobre o outro, como o controle social são instrumentos de legitimação da Estado Democrático.<sup>75</sup>

No Estado Democrático de Direito, “a pessoa humana é o centro ético do Estado e do Direito, que existem para respeitá-la e protege-la”.<sup>76</sup> Dessa maneira, onde há democracia deve haver legitimidade e licitude na atuação da Administração Pública, ultrapassando a legalidade estrita e alcançando valores morais.

---

<sup>71</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 11

<sup>72</sup> SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João. Manual de Direito Administrativo. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.

<sup>73</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.p.98

<sup>74</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.p.115

<sup>75</sup> REVISTA TCU, Brasília, V. 33, n.94; out/dez;2002

<sup>76</sup> Sousa, Alfredo José et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Pag 81

### 1.3.5 Modalidades de exercício da fiscalização das contas públicas

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 70, que o Congresso Nacional realizará, com auxílio do TCU, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e da Administração Pública direta e indireta, no que diz respeito à legalidade, legitimidade, economicidade, renúncia de receitas e aplicação de subvenções.<sup>77, 78</sup>

Portanto, o Congresso Nacional realiza o controle político das contas públicas nas modalidades a seguir, estando esse controle sujeito à prévia apreciação técnica do Tribunal de Contas da União.

#### 1.3.5.1 *Fiscalização contábil*

A modalidade de fiscalização contábil refere-se ao controle de conformidade e legalidade essencialmente sobre registros contábeis, seguindo os moldes da Lei nº 4.320 de 1964, que estatui normas de Direito Financeiro.<sup>79</sup>

.Assim, ao realizar o controle externo sob esse quesito, o TCU verifica os lançamentos e a escrituração contábil. Além disso, o artigo 89 da referida lei destaca que essas demonstrações englobam fatos da administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>78</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 29.

<sup>79</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 31.

<sup>80</sup> BRASIL, Lei 4.320 de 1964.

### *1.3.5.2 Fiscalização financeira*

A Lei 4.320 de 1964 dispõe, em seu artigo 83, que a contabilidade é responsável por demonstrar as situações de arrecadação de receitas, execução de despesas, administração e guarda de bens.<sup>81</sup>

No processo de controle financeiro da gestão pública, a execução de despesas ganha destaque, visto que acompanha a conformidade, eficiência e legalidade na aplicação dos recursos públicos arrecadados.

Também são objeto dessa modalidade de controle as renúncias de receitas e os benefícios fiscais, analisados sob os quesitos de eficiência, eficácia e economicidade, assim como as concessões de subvenções, como é o caso das disciplinadas no artigo 16 da Lei 4.320/64, que determina sua aplicação em “prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.”<sup>82</sup>

### *1.3.5.3 Fiscalização orçamentária*

Os artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988 dispõem sobre as leis que regulam a execução orçamentária, prevendo despesas e fixando despesas, como é o caso da Lei Orçamentária Anual, estabelecendo objetivos, diretrizes e metas da Administração pública, papel do Plano Plurianual e determinando prioridades através da Lei de diretrizes orçamentárias.<sup>83</sup>

Assim, o controle externo sob a ótica orçamentária verifica a conformidade e legalidade da execução orçamentária segundo o que está disposto em cada uma dessas leis previstas constitucionalmente. Além disso, analisa se a ação estatal está sendo direcionada para a consecução das metas previstas, possibilitando a constatação de desvio de finalidade e ausência de eficácia na aplicação da receita pública.

---

<sup>81</sup> BRASIL, Lei 4.320 de 1964.

<sup>82</sup> BRASIL, Lei 4.320 de 1964.

<sup>83</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

#### *1.3.5.4 Fiscalização operacional*

De acordo com Lima<sup>84</sup>, a fiscalização sob o prisma operacional é uma importante inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. Essa modalidade de controle analisa a efetividade da gestão pública, avaliando sistemas, projetos, atividades, programas e políticas governamentais em duas variantes: auditoria de desempenho operacional e auditoria de avaliação de programa.

Assim, nesse âmbito, o TCU passou a atuar além do estrito controle de legalidade para fiscalizar também aspectos relacionados ao mérito dos atos administrativos. Esse quesito relaciona-se ao conceito de orçamento programa, visto que atingir as metas do programa é fator primordial de verificação.

#### *1.3.5.5 Fiscalização patrimonial*

Ao realizar a fiscalização das contas públicas pelo prisma patrimonial, a Corte de Contas observa o controle, manutenção e preservação dos bens públicos, dos bens que são de propriedade de toda sociedade, incluindo até questões de conservação do meio ambiente.

### **1.3.6 Princípios constitucionais vinculados à atividade fiscalizatória do TCU**

Como dito anteriormente, o caput do artigo 70 da Constituição apresenta a informação de que, além dos cinco modos de fiscalização: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o controle realizado pelo TCU deve ser feito levando em consideração os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

---

<sup>84</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 31.

### *1.3.6.1 Princípio da legalidade*

No artigo 5º, II, da Constituição Federal de 1988 está disciplinado o chamado princípio da legalidade, que garante que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”<sup>85</sup>. Porém, quando aplicado ao Poder Público, esse princípio possui aplicação restritiva e determina que a Administração somente pode atuar dentro dos limites da lei, afastando qualquer possível discricionariedade ao gestor público que não esteja previamente positivada no ordenamento jurídico.

Assim, quando o artigo 70 da Constituição Federal menciona a legalidade é no sentido de “controle da obediência das normas legais pelo responsável fiscalizado”<sup>86</sup>. Por isso, ao realizar a fiscalização quanto à legalidade, o TCU verifica se a atuação da administração Pública está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

### *1.3.6.2 Princípio da legitimidade*

Para Sousa et.al.<sup>87</sup> “o problema central de democracia contemporânea passa a ser como garantir a legitimidade plena na ação do Poder Público.” Para isso, é necessário distinguir legitimidade originária, legitimidade corrente e legitimidade finalística.

A legitimidade plena é atingida através da junção dessas três vertentes. A legitimidade ordinária é atingida por meio dos títulos, que dão força e poder aos agentes políticos, porém, existe uma margem de alcance dessa legitimidade, pois ao longo do governo desses administradores, suas ações devem ter a chamada legitimidade corrente, que é a aferição do quanto o detentor do poder atinge as expectativas dos governados; já a legitimidade finalística confere o atingimento dos resultados que forma propostos.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>86</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 31.

<sup>87</sup> Sousa, Alfredo José et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Pag 47

<sup>88</sup> Sousa, Alfredo José et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Pag 48

Diferente do controle de legalidade, ao analisar a legitimidade as Cortes de Contas analisam os fatos concretos, vão além da mera observância da adequação às normas. A legitimidade abarca também princípios e valores morais, a finalidade social da atuação administrativa.

Nesse aspecto, ao passar a analisar também a legitimidade dos atos da Administração Pública, o Tribunal de Contas da União obteve ampliação da sua atuação, observando o equilíbrio entre princípios e valores jurídicos e podendo avaliar, inclusive, políticas públicas.<sup>89</sup>

Assim, legitimam-se plenamente os agentes públicos e as decisões que coincidem com as escolhas no âmbito democrático. Desse modo, o Estado Democrático de Direito é protegido, pois esse quesito constitucional garante a observância do interesse público e os princípios jurídicos da boa administração.<sup>90</sup>

#### *1.3.6.3 Princípio da economicidade*

Economicidade é a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.”<sup>91</sup>

Portanto, considerando esse princípio, o TCU examina de forma qualitativa, avaliando custos e resultados, se os recursos foram utilizados de maneira razoável e eficiente.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Revista do TCU, Brasília, v.33, n.94, , out;dez 2002.

<sup>90</sup> Sousa, Alfredo José et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Pag 48

<sup>91</sup> Manual de Auditoria de Desempenho Manual de auditoria de Natureza Operacional – Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. 114 p.

<sup>92</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 34.

## 2 JURISDIÇÃO

Em épocas primitivas, a organização da sociedade não contava com uma estrutura organizada que resolvesse conflitos e aplicasse regras e normas aos casos concretos, os indivíduos resolviam os litígios em razão do mais forte, do mais rico ou de quem tinha melhor posição social. Posteriormente, os Estados modernos passaram a ser detentores do poder de dizer o direito, da chamada jurisdição.<sup>93</sup>

Ada Pellegrini Grinover et al.<sup>94</sup> considera que a jurisdição é a busca da solução de conflitos através da substituição das partes de um litígio, sendo uma das funções do Estado. A pacificação dos conflitos ocorre quando o Estado aplica o direito objetivo ao caso concreto, sempre por meio do processo.

Assim, jurisdição é o poder de “dizer o direito” que o Estado possui, advindo da própria Constituição Federal, para a solução de litígios, podendo ser classificada e distribuída de acordo com a área geográfica ou a matéria.<sup>95</sup>

A jurisdição é concomitantemente poder, função e atividade. Como poder, é a manifestação do Estado quando decide e impõe suas decisões. Sendo uma função, caracteriza a obrigação dos órgãos estatais de promover a solução dos conflitos. E, como atividade, é o conjunto dos atos praticados pelo juiz no processo quando exerce o poder e a atividade da jurisdição. Porém, o exercício da jurisdição só é legítimo quando segue o devido processo legal, ressaltando que sua prática é realizada pelo juiz.<sup>96</sup>

Além disso, o poder de “dizer o direito”, a jurisdição, revela a soberania estatal. De acordo com Moacyr Amaral Santos, a jurisdição “é uma das funções da soberania do Estado. Função de poder, do Poder Judiciário. Consiste no poder de atuar o direito objetivo, que o próprio Estado elaborou”, sendo um prolongamento da função legislativa.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P.49

<sup>94</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 155

<sup>95</sup> Dicionário Técnico Jurídico, 8ª edição, Editora Rideel, 2006.

<sup>96</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p.156

<sup>97</sup> SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil, v.I, p. 67.



Assim, a jurisdição é instrumento do Estado para a realização do direito material, preservando o ordenamento jurídico e satisfazendo o interesse da sociedade.<sup>98</sup> Para Barroso<sup>99</sup>, a possibilidade de manutenção de um Estado Democrático de Direito depende da força de atuação desse Estado para aplicar a lei ao caso concreto.

A jurisdição possui características que determinam sua natureza e forma de prestação, quais sejam<sup>100</sup>:

- Substituição, que é o fenômeno de o Estado substituir as partes na resolução dos conflitos, pois é a vontade da lei que prevalece à vontade dos administrados;
- Imparcialidade, visto que o Estado não pode ter interesse no objeto da atividade jurisdicional, mas, sim, visar o interesse público;
- Instrumentalidade, porque a jurisdição é utilizada para a prática do direito, é o instrumento utilizado para a sua aplicação, um meio e não o fim;
- Existência de lide, pois, em regra, a jurisdição só é necessária quando existe conflito entre vontades;
- Definitividade, visto que os julgados do Poder Judiciário produzem coisa julgada, não sendo possível sua mutação, após o trânsito em julgado;
- Atividade pública, pois não admite que seja prestada por particulares;
- Investidura, porque é um poder que decorre da própria Constituição Federal;
- Improrrogabilidade e indelegabilidade: não é possível alterar os limites de exercício de jurisdição ou delega-lo, de maneira diversa do que está determinado pela Constituição da República;

---

<sup>98</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel . Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 163

<sup>99</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 50

<sup>100</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 51-54

- Inafastabilidade e inevitabilidade, pois os órgãos dotados de jurisdição não podem recusar-se à prestá-la. Além disso, uma vez que a prestação jurisdicional foi entregue, não pode ser afastada pela vontade das partes;
- Inércia, visto que o Estado somente exerce a jurisdição quando provocado pelos administrados interessados;
- Aderência ao território, pois é restrita ao território nacional, considerando que é formadora de soberania.

Além dessas características, Barroso<sup>101</sup> apresenta algumas classificações para a jurisdição, que pode ser voluntária ou contenciosa, de acordo com a forma como é prestada:

TABELA 1 – Classificação da jurisdição

<b>Jurisdição Voluntária</b>	<b>Jurisdição Contenciosa</b>
Administração pública de interesses privados	Solução para conflitos de interesses
Ausência de lide	Presença de lide
Requerentes ou interessados	Partes (autora e ré)
Sentença meramente homologatória (o juiz não julga, tão-somente ratifica a regularidade do ato)	Sentença de mérito (magistrado emite um juízo de valor decidindo qual das partes tem razão no litígio)
A sentença homologatória pode ser desconstituída por ação anulatória (como se anulam os atos jurídicos em geral – art. 486 do Código de Processo Civil - CPC)	A descontinuação da sentença depende de ação rescisória – art. 485 do CPC

Fonte: Barroso<sup>102</sup>

Vê-se que, a depender da presença ou não de conflito, a jurisdição possui características diferentes e o resultado final entregue ao administrado segue a

<sup>101</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 57

<sup>102</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 51-54

necessidade do caso concreto, sendo uma sentença de mérito quando há lide e, apenas a homologação do acordo, no caso de jurisdição voluntária.

Ademais, a jurisdição pode ser individual ou coletiva e inferior e superior – a depender da instância do Poder Judiciário que faz a prestação.<sup>103</sup>

## 2.1 Função jurisdicional no sistema brasileiro

A Teoria de Tripartição dos poderes de Montesquieu, assim descrita no artigo 2º da Constituição Federal: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”<sup>104</sup>, institui funções típicas a esses poderes. Dessa forma, o Poder Legislativo possui a função preferencial de criar leis, chamada função normativa; a função típica do Poder Executivo é a aplicação da lei editada pelo Legislativo em ato individual e aplicado ao caso concreto, ou seja, a função administrativa; e a função típica do poder Judiciário é a imposição e interpretação das leis nas situações de litígio, a função judicial.<sup>105</sup>

Portanto, no Brasil, a jurisdição é monopólio do Estado, sendo exclusiva do Poder Judiciário, no sentido de que não é possível a justiça privada prevalecer aos órgãos desse Poder.<sup>106</sup>

Apesar de não ter o papel político dos outros poderes, o Judiciário encontra-se em posição de destaque como tutor dos direitos subjetivos e garantidor de liberdades e direitos individuais e sociais.

O sistema constitucional brasileiro utiliza o sistema de unidade de jurisdição, regido pelo princípio de que as lides serão julgadas por órgãos judiciários competentes, imparciais e previamente constituídos.<sup>107</sup> Esse sistema é diferente do contencioso administrativo, no qual a Administração Pública também atua em funções judicantes, processando e julgando lides entre os administrados e a Fazenda Pública, sistema que também é chamado de dualista.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup>

<sup>104</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988.

<sup>105</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p.

<sup>106</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 51

<sup>107</sup> FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. Tribunal de Contas: Julgamento e Execução. Edicamp: Campinas, 2002.

<sup>108</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. p.187

## 2.2 Órgãos do Poder Judiciário

A Constituição Federal organiza o Poder Judiciário em seu Título IV, Capítulo III, Seção I, e determina em seu artigo 92 que esse Poder é composto por: I - o Supremo Tribunal Federal; I-A o Conselho Nacional de Justiça; II - o Superior Tribunal de Justiça; III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juízes Militares; VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.<sup>109</sup>

Além dos elencados no referido artigo, a Carta Magna também prevê a existência dos juizados especiais cíveis e criminais (art. 24,X CF), a instituição de juizados especiais destinados à conciliação, julgamento e execução de causas “cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo” (art. 98, I), além dos juízes de paz (art. 98,II), mas que não exercem funções próprias jurisdicionais.<sup>110</sup>

Cabe ressaltar que, apesar de serem órgãos expressamente judiciários, o Conselho Nacional de Justiça, as ouvidorias de Justiça e as Escolas da Magistratura não possuem competência jurisdicional.<sup>111</sup>

Com o surgimento da Emenda Constitucional n. 45 de 2004, o Poder Judiciário passou a ter órgãos de função jurisdicional e órgãos de função administrativa ou fiscalizadora. Além disso, extinguiu os tribunais de alçada, onde existiam, determinando que seus membros passem a integrar os tribunais de justiça dos respectivos estados membros.<sup>112</sup>

Essa mesma emenda criou o Conselho Nacional de Justiça, inserido no Poder Judiciário, órgão com sede na capital federal e competente para realizar o controle da gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário e o exato cumprimento de seus deveres funcionais, de acordo com o artigo 92, I-A da Constituição Federal<sup>113</sup>:

<sup>109</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988.

<sup>110</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988.

<sup>111</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 188

<sup>112</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 69

<sup>113</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988.

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

(...)

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

(...)

A Constituição Federal de 1988 determinou o Supremo Tribunal Federal como órgão máximo do Poder Judiciário, sendo responsável pela proteção da própria Carta Magna, realizando o controle abstrato de leis em face da CF e também o controle difuso em casos que julga casos concretos, em última instância.<sup>114, 115</sup>

O Supremo Tribunal Federal é composto por onze ministros, que devem ser brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos, notório saber jurídico e reputação ilibada, e que são nomeados após a aprovação da maioria absoluta dos membros do Senado Federal.<sup>116</sup>

A uniformização da legislação federal cabe ao Superior Tribunal de Justiça. Esse egrégio Tribunal não realiza controle abstrato de constitucionalidade, apenas julga em casos concretos, em âmbito de controle difuso, originariamente ou em sede de recurso.<sup>117</sup>

O Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, o Supremo Tribunal Militar e o Tribunal Superior Eleitoral são tribunais superiores que, juntamente com o Supremo Tribunal Federal, possuem jurisdição em todo o território nacional, com sede na capital Federal.<sup>118</sup>

À exceção do Superior Tribunal de Justiça, aos outros tribunais superiores a Constituição Federal incumbiu a competência de processar e julgar as causas da justiça especializada, atuando em ramos do Direito específicos de cada um deles, quais sejam: Direito do Trabalho, de competência do Tribunal Superior do Trabalho;

---

<sup>114</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>115</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 70

<sup>116</sup> SIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>117</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 74

<sup>118</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

Direito Militar, que é o caso do Superior Tribunal Militar e Direito Eleitoral, de competência do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>119</sup>

A Justiça Federal tem sua competência expressa no artigo 109 da Carta Magna e julga conflitos que possuem como parte as pessoas jurídicas de direito público<sup>120</sup>:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, a Constituição da República instituiu os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Esses são órgãos que prestam jurisdição em lides em sede de recurso ou originariamente, organizados por suas Constituições ou Leis Orgânicas, além dos Regimentos Internos, também

<sup>119</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 73

<sup>120</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

realizando controle difuso e abstrato de constitucionalidade, este último quando em face das respectivas Constituições Estaduais.<sup>121</sup>

### 2.3 Prestação jurisdicional

Como já visto anteriormente, o Poder Judiciário possui como função típica a prestação jurisdicional, quando aplica o Direito ao caso concreto, de forma definitiva, às lides a ele submetidas.

A prestação jurisdicional é entregue aos administrados por intermédio da ação, que é “o poder de exigir do Estado a manifestação da vontade da lei acerca de uma lide”.<sup>122</sup>

Dessa forma, “cabe ao titular da pretensão resistida invocar a função jurisdicional a fim de que esta atue diante de um caso concreto” e, dessa forma, estará exercendo o direito de receber do Estado a prestação jurisdicional, que é a satisfação dada à uma ação. Sendo assim, a ação é “o direito ao exercício da atividade jurisdicional (ou o poder de exigir esse exercício)”.<sup>123</sup>

O direito à ação está assegurado pela Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXV, no rol dos direitos fundamentais, configurando uma cláusula pétrea no ordenamento jurídico brasileiro<sup>124</sup>:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>121</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 78

<sup>122</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 85

<sup>123</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 279

<sup>124</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988.



Da mesma maneira está assente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>125</sup>:

RECURSO ESPECIAL. PENAL. CRIME DE IMPRENSA. DIREITO DE RESPOSTA. APELAÇÃO NÃO COMPORTA EFEITO SUSPENSIVO. PRESCRIÇÃO EM DOIS ANOS. ART. 41, DA LEI Nº 5.250/67. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DO DIREITO DE RESPOSTA. INTERPELAÇÃO JUDICIAL INDEPENDE DE PEDIDO AMIGÁVEL. PROVIMENTO DO RECURSO. “

O recurso de apelação não comporta efeito suspensivo quando interposto contra decisão que concede direito de resposta. Assim, o lapso prescricional começa a contar da decisão que reconheceu tal direito.” “O ingresso em juízo pleiteando o reconhecimento do direito de resposta, não está condicionado à comprovação, nos autos, de não atendimento amigável da resposta.” **O acesso ao judiciário é constitucionalmente assegurado, nos termos do art. 5º, inciso XXXV: "a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".**” Direito de resposta prescrito. Recurso prejudicado pela ocorrência da prescrição.

(STJ - REsp: 469285 SP 2002/0116249-1, Relator: Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, Data de Julgamento: 10/06/2003, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 04.08.2003 p. 372)

Ademais, o direito à ação é um direito autônomo, pois não depende da existência de direito subjetivo material, e instrumental, visto que é o meio utilizado para obter a solução dos conflitos, sendo abstrata a natureza jurídica da ação, porque o resultado desta, ou seja, a prestação jurisdicional pode ser favorável ao indivíduo ou não, pode ser justa ou não.<sup>126</sup>

Para que o Estado preste a jurisdição, como vimos, é necessário que o indivíduo interessado provoque o Poder Judiciário através da impetração de uma ação Judicial.

Porém, o direito à ação está submetido à existência das ditas condições da ação. Assim, para que seja possível a prestação jurisdicional, a ação impetrada deve ser proposta por um indivíduo dotado de legitimidade, interesse de agir e o pedido objeto dessa ação deve ser possível juridicamente.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ - REsp: 469285 SP 2002/0116249-1, Relator: Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, Data de Julgamento: 10/06/2003, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 04.08.2003 p. 372

<sup>126</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 285

<sup>127</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 90



A legitimidade garante que a ação terá nos polos ativo e passivo os indivíduos que têm direito àquela sentença. A legitimidade *ad causam* segue os moldes do artigo 6º do Código Civil que determina que: “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”<sup>128</sup>

Além disso, o autor da ação deve ter interesse de agir, ou seja, aquela prestação jurisdicional solicitada deve ser necessária e útil aos seus interesses.<sup>129</sup> Por necessidade, considera-se a impossibilidade de obter o objeto do pedido de outra forma, que não pela intervenção do Estado, e a utilidade consiste na possibilidade de a prestação jurisdicional corrigir o que é pretendido.<sup>130</sup>

A possibilidade jurídica do pedido é alcançada quando o pedido constitui “uma pretensão que, em abstrato, seja tutelada pelo direito objetivo, isto é, admitida a providência jurisdicional solicitada pelo autor”.<sup>131</sup>

Dessa maneira, se inexistir alguma das condições acima elencadas, diz-se que é caso de carência de ação. Assim, o autor não é detentor do direito da referida ação e o juiz não julgará o mérito pretendido na mesma, apesar de, mesmo assim, exercer a função jurisdicional.<sup>132</sup>

Presentes as condições da ação, dá-se início ao processo que é “o instrumento pelo qual o Estado exerce a sua atividade jurisdicional.”<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 286

<sup>129</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 93

<sup>130</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 291

<sup>131</sup> SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual, v.1, p.170

<sup>132</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p. 291

<sup>133</sup> BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007. P. 109

### 2.3 O processo no Tribunal de Contas da União

Quando exercendo a competência atribuída pela Constituição Federal de julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros públicos, disposta na primeira parte do inciso II do seu artigo 71, o Tribunal de Contas da União procede à análise de contas ordinárias, prestadas todos os anos, pelos gestores públicos. Isso é feito por um processo de tomada de contas. Já em casos de julgamento de contas dos que derem causa a perda, extravio e causem dano ao erário, que consta na segunda parte do mesmo inciso, o Tribunal de Contas procederá à tomada de contas especial.<sup>134</sup>

Luiz Henrique Lima delimita algumas diferenças entre os dois tipos de procedimentos adotados pela Corte de Contas:<sup>135</sup>

TABELA 2 – Os tipos de tomadas de contas

<b>Critério</b>	<b>Tomada de contas</b>	<b>Tomada de contas especial</b>
Quantidade	Um só processo anual por órgão ou entidade	Possibilidade de várias TCEs no mesmo órgão ou entidade durante um exercício
Responsáveis	Responsáveis pertencem à administração federal	Responsáveis podem ser pessoas físicas ou jurídicas sem vínculo com a administração federal
Julgamento	Regulares, regulares com ressalva ou irregulares	Irregulares ou regulares com ressalva

Fonte: Lima<sup>136</sup>

Dessa maneira, vê-se que, a depender do objeto a ser julgado, o Tribunal de Contas segue um processo distinto, porém, em ambos os casos, é seguido um

<sup>134</sup> JACOBY, Fernandes. Tomada de contas especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública. 2ª edição atualizada, revista e ampliada. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 72.

<sup>135</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 269.

<sup>136</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 269.

procedimento formal, delimitado e prescrito por normas constitucionais, legais e regimentais.

Porém, cabe ressaltar que o devido processo legal é seguido apenas nos casos em que a regularidade das contas é questionada, podendo o resultado do processo ser a imputação de multas ou débitos.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> ZYMLER, Benjamin; LA ROCQUE ALMEIDA, Guilherme Henrique de. O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P. 32

### 3 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

#### 3.1 Natureza Jurídica

O produto do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União é uma decisão que, a depender da matéria julgada, tem força de título executivo. Por esse motivo, existe a controvérsia se as decisões do TCU possuem natureza jurídica jurisdicional, ou se, em contraponto, somente o Poder Judiciário pode produzir decisões jurisdicionais.

As decisões do TCU, sob a ótica da natureza jurídica que possuem, admitem, em geral, até quatro espécies: decisões declaratórias, constitutivas, mandamentais e condenatórias. As primeiras não possuem a capacidade de inovar o ordenamento jurídico, pois apenas reconhecem direitos ou fatos. Segundo Mancuso<sup>138</sup>, estas constituem um juízo de deliberação dos Tribunais de Contas. As decisões constitutivas criam, inovam a situação jurídica da matéria julgada, como é o caso da análise das contas do governo. As decisões mandamentais são semelhantes às decisões judiciais por terem a natureza impositiva e obrigarem uma atitude. Já as condenatórias são capazes de modificar uma situação jurídica, mas apesar disso, não tem natureza auto executável, elas precisam passar pela seara judicial para a produção de efeitos. Estas são as principais para esse estudo, visto que as que implicam a imputação de multa têm caráter de título executivo, segundo o artigo 71, §3º da Constituição Federal.<sup>139</sup>

Por ser um órgão de natureza administrativa, as decisões das Cortes de Contas não seguem “certos procedimentos formais exigidos pelo ordenamento jurídico”, mas seguem o prescrito pelo Regimento Interno do TCU. Porém, quando essas decisões imputam multas ou restringem direitos, é mandatório que sejam obedecidos os princípios do contraditório e da ampla defesa.<sup>140</sup>

Assim é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório em decisões dos Tribunais de Contas que possam

---

<sup>138</sup> MANCUSO, Rodolfo Camargo. Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação. Revista dos Tribunais, v. 743, setembro de 1997, p. 74-95.

<sup>139</sup> FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. Tribunal de Contas: Julgamento e Execução. Edicamp: Campinas, 2002.

<sup>140</sup> SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. A Força das decisões do Tribunal de Contas. Editora Brasília Jurídica: Brasília, 1998, p. 17-21.

restringir direitos ou criar obrigações quando analisadas após o prazo de cinco anos, como se vê na seguinte decisão<sup>141</sup>:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTROLE EXTERNO DE LEGALIDADE DO ATO INICIAL CONCESSIVO DE APOSENTADORIA. INAPLICABILIDADE DA DECADÊNCIA PREVISTA NA LEI Nº 9.784/1999. DECISÃO PROFERIDA APÓS O PRAZO DE 5 ANOS. GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

É firme o entendimento deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que não se aplica ao Tribunal de Contas da União a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99, no exercício da competência de controle externo de legalidade do ato de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões, **devendo, entretanto, serem assegurados a ampla defesa e o contraditório nos casos em que referido controle externo ultrapassar o prazo de 5 (cinco) anos.** Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF , Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 27/05/2014, Primeira Turma)

E, ainda, desconsiderando qualquer prazo, a Súmula Vinculante 3 determina:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.<sup>142</sup>

Vê-se que o Pretório Excelso pretendeu alcançar os aspectos subjetivos e objetivos com a edição dessa súmula, pois, objetivamente, abrange os princípios que devem ser respeitados pelo Tribunal de Contas da União e, subjetivamente, abarca todas as cortes de contas do Brasil, não se limitando ao TCU.<sup>143</sup>

Ademais, vale dizer que a observância a tais princípios não se restringe à mera apresentação de defesa, mas que esta deve ser efetivamente considerada dentro do que foi alegado e provado.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF , Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 27/05/2014, Primeira Turma.

<sup>142</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº3. In: Súmulas Vinculantes. Supremo Tribunal Federal, Data de Aprovação: Sessão Plenária de 30/05/2007.

<sup>143</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. Fórum, 2ª edição – 2005, p. 113.

<sup>144</sup> SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. A Força das decisões do Tribunal de Contas. Editora Brasília Jurídica: Brasília, 1998, p. 21.

### 3.1.1 Coisa julgada administrativa

Quando a sentença não é mais suscetível à reforma tem-se a constituição da chamada coisa julgada. Assim, ao existir a imutabilidade dentro do processo, pela impossibilidade de recursos ou pela preclusão, configura-se a coisa julgada formal. Já a coisa julgada material acontece quando os efeitos da sentença tornam-se imutáveis, em qualquer processo, entre as mesmas partes.<sup>145</sup>

Dessa maneira, a coisa julgada administrativa é a decisão tomada pelos órgãos administrativos que não admite mais discussão em sede de recurso, na mesma esfera.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>146</sup> conceitua coisa julgada administrativa como “a situação sucessiva a algum ato administrativo em decorrência do qual a Administração fica impedida não só de retratar-se dele na esfera administrativa, mas também de questioná-lo judicialmente.”

Assim, é garantida a segurança jurídica aos administrados, porém, estes não estão impedidos de, eles mesmos, discutirem a matéria em âmbito judicial, pois a Constituição Federal garante que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, direito preceituado em seu artigo 5º, XXXV.<sup>147</sup>

Nesse sentido decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região<sup>148</sup>:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ACÓRDÃO PROLATADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA. TUTELA CAUTELAR INIBITÓRIA. CABIMENTO.

I - A orientação jurisprudencial já sedimentada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que, a despeito da respeitabilidade das decisões proferidas pelo colendo Tribunal de Contas da União, de natureza administrativa, tal circunstância não tem o condão de afastar o seu reexame, na esfera judicial, em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição, insculpido no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, na dicção de que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

<sup>145</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. P. 341

<sup>146</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 26ª, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 776.

<sup>147</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>148</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. TRF-1 - AG: 543314420124010000 PI 0054331-44.2012.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 18/09/2013, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.189 de 30/09/2013

II - No caso concreto, cingindo-se a pretensão recursal à suspensão da eficácia de Acórdão proferido pelo mencionada Corte de Contas, afigura-se cabível a medida postulada, em face do seu caráter manifestamente cautelar, de forma a inibir a execução do decisum impugnado, até o julgamento definitivo da demanda instaurada nos autos de origem, onde se busca a sua nulidade. Precedente do Supremo Tribunal Federal nos autos da Suspensão de Tutela Antecipada - STA nº 303/DF. III - Agravo de instrumento provido. Decisão reformada.

(TRF-1 - AG: 543314420124010000 PI 0054331-44.2012.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 18/09/2013, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.189 de 30/09/2013)

Dessa maneira, fica claro que, apesar de produzir decisões com força de título executivo extrajudicial, se consideradas de natureza administrativa, só esgotam a possibilidade de reexame nessa esfera.

Porém, cabe ressaltar que a análise feita pelo Poder Judiciário não tem o condão de adentrar o mérito das decisões das Cortes de Contas, conforme já julgado pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>149</sup>:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.497.948 - CE (2014/0306586-9)  
RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA RECORRENTE :  
IRAN HOLANDA NOGUEIRA ADVOGADO : ADRIANO FERREIRA  
GOMES SILVA RECORRIDO : UNIÃO DECISÃO Vistos. Trata-se de Recurso Especial interposto por IRAN HOLANDA NOGUEIRA, contra acórdão prolatado, por unanimidade, pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no julgamento de apelação, assim ementado (fls. 111/112e): ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DECISÃO DO TCU. APLICAÇÃO DE MULTA. PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE VERACIDADE. VÍCIOS DA DECISÃO NÃO CONFIGURADOS. INOCORRÊNCIA DO CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS. RESTABELECIMENTO DO CURSO DA EXECUÇÃO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. NÃO INVERSÃO. JUSTIÇA GRATUITA. 1. Cuida-se de apelação cível interposta pela UNIÃO contra a sentença que, acolhendo os embargos à execução, declarou nulo o Acórdão nº 1598/2010-TCU proferido nos autos da Tomada de Contas Especial TC-006.354/2007-2, que embasava o processo de execução nº 0002206-72.2011.4.05.8100, movida contra o ex-prefeito do Município de Guaiúba/CE, haja vista o reconhecimento da violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 2. A teor do art. 71, § 3º, da Constituição Federal, c/c o art. 24 da Lei nº 8443/92, a decisão definitiva do TCU, de que resulte imputação de débito ou multa, torna a dívida líquida e certa, apresentando eficácia de título executivo.

<sup>149</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.497.948 - CE (2014/0306586-9) RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA



**3. É pacífico o entendimento segundo o qual o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito das decisões proferidas pelo TCU, mas apenas apreciá-las quanto ao aspecto da observância ao devido processo legal e de seus consectários do contraditório e da ampla defesa.**

4 O fato de não constar do teor da notificação do embargante para pagamento do débito que lhe foi imputado, a possibilidade de interposição de recurso contra o acórdão condenatório, não leva o devedor a concluir que só lhe resta esta alternativa, pois lhe é dado conhecer a lei em face de sua natureza pública.

(...) 6. O dever da Administração em zelar pelo cumprimento dos "princípios da legalidade, ampla defesa, e contraditório entre outros, restou observado nas diversas fases processuais à medida em que notificou o embargante quando se fez necessária a apresentação de sua defesa e o intimou para contrarrazoar o recurso interposto pela outra parte.

(...)

(REsp 1407870/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/08/2014, DJe 19/08/2014). **Isto posto, com fundamento no art. 557, caput, do Código de Processo Civil, NEGO SEGUIMENTO ao Recurso Especial.** Publique-se e intimem-se. Brasília (DF), 15 de junho de 2015. MINISTRA REGINA HELENA COSTA Relatora (STJ , Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA)

Dessa maneira, ao produzir coisa julgada administrativa, o Tribunal de Contas da União estaria entregando ao administrado a prestação de uma decisão a qual não cabem mais recursos na seara administrativa apenas, podendo o Poder Judiciário rever o que foi julgado em relação à aspectos de legalidade, mas sem a possibilidade de adentrar o mérito das mesmas.

### **3.1.2 Das decisões do Tribunal de Contas Da União**

Apesar do posicionamento jurisprudencial, a doutrina diverge quanto à natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União.

Como já dito anteriormente, a Constituição Federal brasileira adota o sistema de unidade de jurisdição, e, é esse o ponto de discussão: se a Jurisdição é una, onde se encaixam os julgamentos do TCU? Pois bem, existe a visão de que o TCU seria uma “Corte diferenciada”, que apesar de não estar no rol de órgãos do Poder Judiciário, exerce jurisdição no âmbito da fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial, produzindo decisões que podem ser



revistas pelo Poder Judiciário, mas que nem por isso deixam de ter o caráter coercitivo.<sup>150</sup>

Dessa forma, as decisões das Cortes de Contas seriam “verdadeiros julgamentos, atos judicantes aperfeiçoados e impositivos, embora restritos, obviamente, às matérias constitucionalmente atribuídas a esses Tribunais.” Assim, os Tribunais de Contas teriam o poder da jurisdição nos casos concretos que analisam, sem que constituam uma “instância” do poder Judiciário.<sup>151</sup>

Outro fundamento utilizado por essa corrente é de que a Constituição, ao estabelecer que cabe ao TCU julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos, confere poder jurisdicional à Corte de Contas.

Por esse prisma, o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República; o julgamento dos crimes de responsabilidade elencados nos incisos I e II do artigo 52 da Constituição Federal e o julgamento de contas realizado pelo Tribunal de Contas da União seriam exceções ao sistema de unicidade de jurisdição preceituado pela Carta Magna.<sup>152</sup>

Em sentido contrário, está a posição de que o TCU é um mero auxiliar do Congresso Nacional no controle das contas públicas, sendo subordinado hierarquicamente ao Poder Legislativo. Além dessa, há também o posicionamento de que o TCU é uma corte independente, mas exerce apenas controle técnico-administrativo, porém de forma alguma com função jurisdicional.

Assim, ao conferir ao TCU a competência de julgar as contas dos administradores públicos, a Constituição Federal estaria excluindo a lesão ou ameaça de direito do âmbito de análise do Poder Judiciário, e, portanto, contrariando seu próprio dispositivo do artigo 5º, no inciso XXXV. Por esse motivo, não seria possível que o TCU produzisse decisões definitivas e imunes ao exame do poder Judiciário. E ademais, essa visão interpreta que não é razoável concluir que a capacidade de produzir decisões judiciais advém apenas da palavra “julgar”.

---

<sup>150</sup> FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. Tribunal de Contas: Julgamento e Execução. Edicamp: Campinas, 2002.

<sup>151</sup> MANCUSO, Rodolfo Camargo. Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação. Revista dos Tribunais, v. 743, setembro de 1997, p. 74-95.

<sup>152</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pg. 119.

E é embasada no disposto desse mesmo artigo, que a doutrina majoritária e a jurisprudência de Tribunais Superiores conferem natureza administrativa às decisões das Cortes de Contas, considerando que o TCU é um órgão técnico e não jurisdicional e que suas decisões estão, sim, sujeitas ao reexame pelo Poder Judiciário, desconsiderando um possível caráter definitivo.

Já José Mathias-Pereira<sup>153</sup> concorda com a visão de que o TCU possui “jurisdição própria e privativa em todo o território nacional” sobre pessoas que gerenciem recursos públicos federais. E, assim como a própria Constituição atribuiu as competências de controle externo à Corte de Contas, implicitamente exigiu que fossem adotadas medidas de capacitação das mesmas em âmbito operacional, de celeridade e eficácia.<sup>154</sup>

Fernando Chaves<sup>155</sup> também considera que os Tribunais de Contas possuem jurisdição, conferida pelo próprio texto constitucional. Porém, é uma jurisdição anômala e diferente da jurisdição tradicional do Poder Judiciário.

Por esse raciocínio, é possível inferir que a Carta Magna também conferiu esse poder jurisdicional ao Congresso Nacional, para julgar as contas do Presidente da República – com auxílio do TCU e ao Senado Federal, para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, entre outras autoridades, nos crimes de responsabilidade (art. 52, I e II, CF)<sup>156</sup>. E, assim como no caso do TCU, quando desses “julgamentos”, o Poder Judiciário só se manifesta por motivo de violação do devido processo legal ou de qualquer outro direito dos envolvidos, não adentrando o mérito.

Porém, apesar de essa ideia ser defendida por esses autores, o seguinte acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região<sup>157</sup> assevera que a natureza das decisões do TCU é administrativa, distinta da função jurisdicional do Poder

---

<sup>153</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. Atlas: São Paulo. 2008.p.97

<sup>154</sup> (MATIAS-PEREIRA, José. 2008, p.190)

<sup>155</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.

<sup>156</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>157</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. Processual Civil. Agravo de Instrumento. Ação Anulatória de Cobrança. TRF-2 - AG: 724402001.02.01.004581-8, Relator: Desembargador Federal CARREIRA ALVIM, Data de Julgamento: 20/08/2001, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJU - Data::05/02/2002. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br> Acesso em: 21 setembro 2015.

Judiciário, posição que pode ser percebida no julgado do agravo de instrumento, apreciado em 2001, transcrito parcialmente a seguir:

[...] Improcede a assertiva de que a perícia além de desnecessária, invadiria órbita de competência do TCU, porque não se confundem as atribuições daquela Corte, de simples órgão de assessoramento do Poder Legislativo, com as atribuições do Poder Judiciário, de cunho jurisdicional, estando as decisões do primeiro sujeito a controle pelo segundo. 5. As decisões dos Tribunais de Conta têm natureza administrativa, enquanto as decisões dos juízes e Tribunais de Justiça têm natureza jurisdicional. 6. Agravo de instrumento improvido.

Da mesma forma, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, classificando, ainda, as decisões das Cortes de Contas, quando no auxílio ao Congresso Nacional, de decisões de caráter opinativo<sup>158</sup>:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 21, INC. II, DA LEI Nº 8.429/92. NÃO VINCULAÇÃO FRENTE AO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO VIA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO (ARTS. 267, INCS. I e VI e 295, INC. I E PAR. ÚNICO, INCS. I e III, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). INOVAÇÃO EM SEDE DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

1. O Controle exercido pelo Tribunal de Contas, não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 285305/DF, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, DJ 13/12/2007 p. 323; REsp 880662/MG, Segunda Turma, julgado em 15/02/2007, DJ 01/03/2007 p. 255; REsp 1038762/RJ, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009. 2. Deveras, a atividade do Tribunal de Contas da União denominada de Controle Externo, que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é revestida de caráter opinativo, razão pela qual não vincula a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa.

<sup>158</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ - REsp: 1032732 CE 2008/0035941-6, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 19/11/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/12/2009

3. A doutrina sob esse enfoque preconiza que: Assim, as decisões dos Tribunais de Contas não vinculam a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa, posto que são meramente opinativas e limitadas aos aspectos de fiscalização contábil, orçamentária e fiscal. Devem, por isso, ser objeto de análise crítica do Ministério Público e dos demais co-legitimados ativos visando identificar, entre as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, se alguma delas realmente configura ato de improbidade administrativa. (Marino Pazzaglini Filho in Lei de Improbidade Administrativa Comentada, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 78/79 e 220/221).

(STJ - REsp: 1032732 CE 2008/0035941-6, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 19/11/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/12/2009)

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei 8.443/1992, utiliza o termo jurisdição para determinar a atuação da Corte de Contas<sup>159</sup>:

Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

IX - os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

<sup>159</sup> BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

Sob uma perspectiva mais equilibrada, detendo partes coerentes de cada posição, poderia se dizer que o TCU possui um tipo de “jurisdição material” por estar incumbido de ações típicas como julgar a conta dos gestores de dinheiro público com imparcialidade, autonomia, ampla defesa e outras garantias judiciais. Porém, tecnicamente, no que se refere à jurisdição, os Tribunais de Contas não seriam detentores dessa função, pois suas decisões não geram coisa julgada judicial, mas, sim, administrativa.<sup>160</sup>

E, assim sendo, a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União é administrativa, mesmo que seguindo procedimentos diversos dos outros atos administrativos e possuindo prerrogativas especiais, como a força de título executivo extrajudicial.

### 3.2 Eficácia de suas decisões

A eficácia das decisões condenatórias das Cortes de Contas que resultem em imputação de débito ou multa é o principal foco deste estudo, visto que a Constituição Federal de 88, em seu artigo 71, §3º<sup>161</sup> as confere valor de título executivo.

Um título executivo é um documento que garante a execução da dívida. Nos termos do artigo 585 do Código de Processo Civil<sup>162</sup>, pode ser judicial e extrajudicial.

No rol dos títulos executivos extrajudiciais do artigo 585 do Código de Processo Civil não há qualquer menção expressa às decisões dos Tribunais de Contas, porém estas poderiam ser incluídas na descrição do inciso VIII do mesmo artigo, visto que a própria Constituição Federal atribui esse status:

Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais:

VIII - todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

---

<sup>160</sup> FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. Tribunal de Contas: Julgamento e Execução. Edicamp: Campinas, 2002.

<sup>161</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

<sup>162</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, 1973.

Esse entendimento já está assentado na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região<sup>163</sup>:

TRIBUTÁRIO E EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ART. 71, § 3º DA CF/88 - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS - ÔNUS DA PROVA - PRECEDENTES.

1 - **O débito resultante de decisão do TCU tem eficácia de título executivo extrajudicial** (art. 71, § 3º, da CF/88).

2 - Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, assim como a dívida ativa regularmente inscrita goza de presunção de liquidez e certeza, ilidível por prova inequívoca, a cargo do executado ou terceiro a quem aproveite (art. 3º da Lei nº 6.830/80 e art. 204, do CTN).

3 - No presente caso, o embargante não se desincumbiu de trazer aos autos as provas quanto ao fato constitutivo do seu alegado direito (art. 333, I, CPC). Restringiu-se a apresentar alegações de excesso de execução, desprovidas de fundamentação ou provas capazes de refutar a higidez do título executivo. 4 - Apelação da embargante não provida. 5 - Embargos improcedentes.

(TRF-1 - AC: 16057 BA 1999.33.00.016057-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES, Data de Julgamento: 02/09/2008, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: 27/02/2009 e-DJF1 p.373)

Ademais, a Lei 6.822/80<sup>164</sup> já havia deixado assente a natureza jurídica de título executivo das referidas decisões, como determinado em seu artigo 1º:

Art. 1º As decisões do Tribunal de Contas da União condenatórias de responsáveis em débito para com a Fazenda Pública tornam a dívida líquida e certa e têm força executiva, cumprindo ao Ministério Público Federal, ou, nos Estados e Municípios, a quem dele as vezes fizer, ou aos procuradores das entidades da administração indireta, promover a sua cobrança executiva, independentemente de quaisquer outras formalidades, na forma do disposto na alínea c do artigo 50 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967.

(...)

Art. 3º As multas impostas pelo Tribunal de Contas da União, nos casos previstos no artigo 53 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, após fixadas em decisão definitiva, serão, também, objeto de cobrança executiva, na forma estabelecida no artigo 1º.

<sup>163</sup> TRF-1 - AC: 16057 BA 1999.33.00.016057-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES, Data de Julgamento: 02/09/2008, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: 27/02/2009 e-DJF1 p.373

<sup>164</sup> BRASIL. Lei 6.822/1980.

Destarte, as decisões das Cortes de Contas possibilitam a impetração de uma ação de execução, visto que os títulos executivos são “a sentença condenatória ou o ato a ela equiparado, que, afastando a incerteza, permite a atuação do Estado em favor daquele que se reconheceu como titular do direito.”<sup>165</sup>

Dessa maneira, se, após o contraditório e a ampla defesa, o Tribunal de Contas da União considerar que existem irregularidades a serem corrigidas pelo administrador, através de multa ou restituição de algum valor, e o interessado não recolher a quantia devida, será julgada a decisão definitiva que ensejará na execução desse título executivo extrajudicial.<sup>166</sup>

Essa execução é realizada seguindo o rito do Código de Processo Civil, segundo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>167</sup>:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 657.447 - ES (2015/0021777-0)  
RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES AGRAVANTE :  
UNIÃO AGRAVADO : M.V. DESENVOLVIMENTO LTDA ADVOGADO : SEM  
REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS INTERES. : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA  
DE EXECUÇÃO FISCAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO INTERES. : JUÍZO FEDERAL DA 3A VARA CÍVEL DA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCESSUAL  
CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE DECISÃO  
CONDENATÓRIA DO TCU. DESNECESSIDADE DE INSCRIÇÃO EM  
DÍVIDA ATIVA E CONSEQUENTE INAPLICABILIDADE DA LEI N. 6.830/80.  
1. Não havendo no acórdão recorrido omissão, obscuridade ou contradição,  
não fica caracterizada ofensa ao art. 535 do CPC. 2. Consoante a orientação  
jurisprudencial predominante nesta Corte, não se aplica a Lei n. 6.830/80 à  
execução de **decisão condenatória do Tribunal de Contas da União**  
quando não houver inscrição em dívida ativa. **Tais decisões já são títulos  
executivos extrajudiciais, de modo que prescindem da emissão de  
Certidão de Dívida Ativa - CDA, o que determina a adoção do rito do CPC**  
quando o administrador discricionariamente opta pela não inscrição. 3.  
Agravo conhecido para dar parcial provimento ao recurso especial.  
(STJ - AREsp: 657447 ES 2015/0021777-0, Relator: Ministro MAURO  
CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 13/03/2015) (grifo nosso)

O Superior Tribunal de Justiça manifestou entendimento de que é possível ao Ministério Público ingressar com a ação de execução das decisões do TCU:

EXECUÇÃO. TÍTULO ORIGINÁRIO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE  
CONTAS ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

<sup>165</sup> CAMPOS apud SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. A Força das decisões do Tribunal de Contas. Editora Brasília Jurídica: Brasília, 1998, p. 34.

<sup>166</sup> SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. A Força das decisões do Tribunal de Contas. Editora Brasília Jurídica: Brasília, 1998, p. 40.

<sup>167</sup> STJ - AREsp: 657447 ES 2015/0021777-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 13/03/2015



LEI Nº 8.625/93. PRECEDENTE DO STF QUE NÃO SE APLICA À HIPÓTESE.

I - **O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de execução de título originário dos Tribunais de Contas**, não se confundindo a hipótese com o precedente do STF invocado no aresto recorrido (RE nº 223.037-1/SE, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 02.08.02), que cuidava de execução promovida pelo próprio Tribunal de Contas e, de forma hipotética, considerou o nobre relator que nem mesmo o Ministério Público que atuava junto àquele órgão, por não integrar o Ministério Público ordinário, poderia fazê-lo.

II - Recurso provido.

(REsp 996.031/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/03/2008, DJe 28/04/2008) (grifo nosso)

Ainda, o mesmo STJ também se pronunciou a favor da legitimidade para propor a ação de cobrança de multas impostas pelos Tribunais de Contas ao ente que mantém a Corte de Contas que aplicou a multa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE PARA EXECUTAR MULTA IMPOSTA A DIRETOR DE DEPARTAMENTO MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS.

1. Em diversos precedentes esta Corte concluiu que a legitimidade para executar multa imposta a gestor público municipal por Tribunal de Contas Estadual é do próprio ente municipal fiscalizado, em razão do resultado do julgamento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 223037-1/SE, de relatoria do Min. Maurício Corrêa (AgRg no Ag 1215704/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2.2.2010; AgRg no REsp 1065785/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 29.10.2008; e REsp 898.471/AC, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 31.5.2007).

2. Contudo, a mudança de entendimento ora preconizada decorre, com todas as vênias dos que vinham entendendo em contrário, de interpretação equivocada do mencionado julgamento, especificamente



em razão da redação do item 2 de sua ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido. (RE 223037, Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 2.8.2002)

3. Com base no precedente da Corte Suprema, extraiu-se a exegese de que em qualquer modalidade de condenação - seja por imputação de débito, seja por multa - seria sempre o ente estatal sob o qual atuasse o gestor autuado o legítimo para cobrar a reprimenda. Todavia, após nova análise, concluiu-se que o voto de Sua Excelência jamais caminhou por tal senda, tanto assim que, no âmbito do Tribunal de Contas da União tal tema é vencido e positivado por ato administrativo daquela Corte de Contas.

4. Em nenhum momento a Suprema Corte atribuiu aos entes fiscalizados a qualidade de credor das multas cominadas pelos Tribunais de Contas. Na realidade, o julgamento assentou que nos casos de ressarcimento ao erário/imputação de débito a pessoa jurídica que teve seu patrimônio lesado é quem - com toda a razão - detém a titularidade do crédito consolidado no acórdão da Corte de Contas.

5. Diversamente da imputação de débito/ressarcimento ao erário, em que se busca a recomposição do dano sofrido pelo ente público, nas multas há uma sanção a um comportamento ilegal da pessoa fiscalizada, tais como, verbi gratia, nos casos de contas julgadas irregulares sem resultar débito; descumprimento das diligências ou decisões do Tribunal de Contas; embaraço ao exercício das inspeções e auditorias; sonegação de processo, documento ou informação; ou reincidência no descumprimento de determinação da Corte de Contas.

6. As multas têm por escopo fortalecer a fiscalização desincumbida pela própria Corte de Contas, que certamente perderia em sua efetividade caso não houvesse a previsão de tal instrumento sancionador. Em decorrência dessa distinção essencial entre ambos - imputação de débito e multa - é que se merece conferir tratamento distinto.

7. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal ao qual esteja vinculada a Corte de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister.

8. "Diferentemente, porém, do que até aqui foi visto, em se tratando de multa, a mesma não deve reverter para a pessoa jurídica cujas contas se cuida. Nesse caso, deve reverter em favor da entidade que mantém o Tribunal de Contas." (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência*).

9. Não foi outra a solução preconizada pela próprio Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria n. 209, de 26 de Junho de 2001 (BTCU n. 46/2001), relativa ao Manual para Formalização de Processos de Cobrança Executiva, no qual se destacou que "a multa é sempre recolhida aos cofres da União ou Tesouro Nacional". Em seguida, por meio da Portaria-SEGECEX n. 9, de 18.8.2006, também relativa ao Manual de Cobrança Executiva (BTCU n. 8/2006), a Corte de Contas da União dispôs: A multa é sempre recolhida aos cofres da União ou Tesouro Nacional e sua execução judicial está sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral da União/AGU.

10. Logo, mesmo nos casos em que a Corte de Contas da União fiscaliza outros entes que não a própria União, a multa eventualmente

aplicada é revertida sempre à União - pessoa jurídica a qual está vinculada - e não à entidade objeto da fiscalização.

11. Este mesmo raciocínio deve ser aplicado em relação aos Tribunais de Contas Estaduais, de modo que as multas deverão ser revertidas ao ente público ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra gestor municipal.

12. **Dessarte, a legitimidade para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada a gestor municipal por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte** - in casu, o Estado do Rio Grande do Sul -, que atuará por intermédio de sua Procuradoria.

13. Agravo regimental provido.

(AgRg no REsp 1181122/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2010, DJe 21/05/2010) (grifo nosso)

Assim, nos casos de imputação de multa, o ente público que mantém o Tribunal de Contas que aplicou a sanção é que é parte legítima para ingressar a ação de cobrança da mesma.

Porém, é importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal considera que, apesar da força de título executivo, a execução dos mesmos não pode ser iniciada pelas Cortes de Contas, ficando a cargo do próprio ente público que foi lesado pela irregularidade julgada<sup>168</sup>:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). **Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele.** Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto.

2. **A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de**

<sup>168</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo ADIN n. 789-1. Relator: Min. Celso de Mello, Diário de Justiça, Brasília, dez 1994 e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo RE 223.037/SE. Relator: Min. Maurício Corrêa. Diário de Justiça, Brasília, 05 dez. 2010.

**Contas**, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.

3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 223037, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2002, DJ 02-08-2002 PP-00061 EMENT VOL-02076-06 PP-01061) (grifo nosso)

A própria Lei 6.822/80 também impõe que os agentes legítimos para a proposição da ação de execução desses títulos são os agentes públicos, quando afirma em seu artigo primeiro que é cabível a execução, “cumprindo ao Ministério Público Federal, ou, nos Estados e Municípios, a quem dele as vezes fizer, ou aos procuradores das entidades da administração indireta, promover a sua cobrança executiva”. E ainda, no artigo 2º, amplia esse rol, mas ainda deixa restrito aos responsáveis por recursos públicos:<sup>169</sup>

Art. 2º Incluem-se entre os responsáveis mencionados no artigo anterior os da administração indireta, os das fundações instituídas ou mantidas pela União e os abrangidos pelos artigos 31, item X, e 43 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, e pelo artigo 183 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, bem como os administradores de quaisquer recursos originários de transferências federais.

Assim, a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas resta prejudicada, pois por muitas vezes, o responsável pela restituição dos valores julgados irregulares é o próprio administrador que tem a legitimidade de propor a execução da decisão.<sup>170</sup>

Destarte, apesar da decisão que possibilita ao Ministério Público o ingresso das ações de execução das decisões do TCU, seria fonte de maior eficácia às mesmas se os próprios Tribunais de Contas possuísem legitimidade ativa para promover a execução de suas decisões, conforme propunha a PEC 25 de 2009, que foi arquivada em 2014 pelo Senado Federal.

<sup>169</sup> BRASIL. Lei 6.822/1980.

<sup>170</sup> MIOLA, Cezar. Novos tribunais de contas. Revista Interesse Público, Porto Alegre, n.12, 2001.

## CONCLUSÃO

Em relação à natureza jurídica organizacional da Corte de Contas, conclui-se que não é possível admitir que haja subordinação exercida pelo Congresso Nacional sobre o TCU. Percebe-se que a autonomia conferida ao TCU é obviamente necessária, uma vez que o controle externo político não poderia ser eficaz se prescindisse da sua contribuição técnica. E, se ocorresse qualquer grau de subordinação, o controle externo em sua vertente técnica não teria a legitimidade conferida pela sua própria autonomia, não seria completamente confiável, visto que seguiria ordens hierárquicas vindas do detentor da vertente política do controle.

Da mesma forma acontece com os membros da Magistratura, que devem possuir autonomia para julgar com imparcialidade. Por isso, é mais coerente que exista uma instância independente, autônoma, para a fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, feita pelo TCU. Assim, é razoável reconhecer o Tribunal de Contas da União como sendo um órgão administrativo, pertencente ao quadro do Poder Legislativo para fins orçamentários e práticos, mas de nenhum modo subordinado ao Congresso Nacional na execução da sua função fiscalizatória de controle externo.

Em decorrência da natureza jurídica institucional, a natureza jurídica de suas decisões também é administrativa, podendo ser combatidas por meio de apelação administrativa junto aos próprios tribunais que as prolataram. Porém, os recursos das decisões administrativas do TCU esgotam-se na via administrativa. Se ocorrer a provocação do Judiciário para contestar decisão de Tribunal de Contas, isso deve ser feito em uma ação ordinária e autônoma, não sendo, portanto, um recurso. Há ainda a possibilidade de Mandado de Segurança em caso de afronta a direito líquido e certo.

Portanto, as decisões prolatadas pelo TCU possuem natureza jurídica administrativa, podendo ser revistas pelo Poder Judiciário no limite de sua legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Assim, o TCU exerce função jurisdicional quando julga as contas dos administradores de recursos públicos, mas essa jurisdição possui caráter *sui generis*, não se confundindo com a jurisdição propriamente dita, da qual o Poder Judiciário é titular.

Afinal, não se deve confundir a natureza judicial de uma decisão proferida por um órgão do Poder Judiciário e a natureza jurisdicional de uma decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União.

Ora, conforme visto anteriormente, jurisdição significa “dizer o direito”, e qual não seria a atuação das Cortes de Contas ao julgarem as contas de administradores responsáveis por recursos públicos senão a de dizer a regularidade da aplicação da lei naquele caso concreto?

As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União possuem executoriedade e formam coisa julgada, mesmo que considerada administrativa, e, portanto, não há como discordar que esse órgão entrega uma prestação jurisdicional, porém, de natureza administrativa.

Assim sendo, o TCU é um órgão administrativo vinculado ao Poder Legislativo Federal, sem ser-lhe subordinado ou pertencer à sua estrutura, sendo titular de independência administrativa e orçamentária, com função jurisdicional especial e que possui ritos processuais próprios, definidos em sua lei orgânica e regimento interno, aplicando apenas subsidiariamente, no que couber, as normas processuais comuns vigentes.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARROSO, Darlan. Manual de direito processual civil, volume I: teoria geral e processo de conhecimento. 2ª edição ampliada e atualizada. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.

BRASIL. Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, 1973.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial. STJ - AREsp: 657447 ES 2015/0021777-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 13/03/2015)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. In: Súmulas. Supremo Tribunal Federal, Data de Aprovação: Sessão Plenária de 03/12/1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº3. In: Súmulas Vinculantes. Supremo Tribunal Federal, Data de Aprovação: Sessão Plenária de 30/05/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>> Acesso em 21 de setembro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo ADIN n. 789-1. Relator: Min. Celso de Mello, Diário de Justiça, Brasília, dez 1994 e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo RE 223.037/SE. Relator: Min. Maurício Corrêa. Diário de Justiça, Brasília, 05 dez. 2010.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 1ª REGIÃO. TRF-1 - AC: 16057 BA 1999.33.00.016057-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES, Data de Julgamento: 02/09/2008, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: 27/02/2009 e-DJF1 p.373

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública*. 2ª edição. Niterói: Impetus, 2009.

“CONTROLE”, in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* online, 2008-2013, <http://www.priberam.pt/dlpo/controle> [consultado em 01-11-2014].

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de Contas: Julgamento e Execução*. Edicamp: Campinas, 2002.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Tribunal de Contas – Aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2012. 384 p.

GUIMARAES, DEOCLECIANO TORRIER. *Dicionário Técnico Jurídico*, 18ª edição, Editora Saraiva, 2015.

JACOBY, Fernandes. *Tomada de contas especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública*. 2ª edição atualizada, revista e ampliada. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Fórum, 2ª edição – 2005.

*Manual de auditoria de Natureza Operacional* – Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. 114 p.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação. *Revista dos Tribunais*, v. 743, setembro de 1997, p. 74-95.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. Atlas: São Paulo. 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Ed., 2009.



MIOLA, Cezar. Novos tribunais de contas. Revista Interesse Público, Porto Alegre, n. 12, 2001.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília, v. 33, n.94, out/dez, 2002.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil, v.I, p. 67.

SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João. *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.

SOUSA, Alfredo José et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. A Força das decisões do Tribunal de Contas. Editora Brasília Jurídica: Brasília, 1998.

SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. *Processual Civil. Agravo de Instrumento. Ação Anulatória de Cobrança*. TRF-2 - AG: 724402001.02.01.004581-8, Relator: Desembargador Federal CARREIRA ALVIM, Data de Julgamento: 20/08/2001, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJU - Data::05/02/2002.

ZYMLER, Benjamin; LA ROCQUE ALMEIDA, Guilherme Henrique de. O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2008.